

2017 年度福祉教育開発センターシンポジウム 「防災及び災害福祉支援に関連する法制度・政策の動向」

後 藤 至 功

1. 災害に関わる法律・制度

大規模災害時に適用される法律として、発災後の応急救助に対応する主要な法律が昭和南海地震を契機とする災害救助法である。また、1959 年の伊勢湾台風を機に、国民の生命、身体及び財産を災害から保護し、社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的として災害対策基本法が成立した。どちらの法律も被災者の生命と生活を守る法律として重要な役割を担っているが、東日本大震災の教訓を受けて、災害対策基本法は 2013 年に一部改正が行われた。

また、1995 年に発生した阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、1998 年には特定非営利活動促進法、被災者生活再建支援法が相次いで成立した。被災者生活再建支援法に関しては、個人補償をめぐる論議がなされた結果、国側の答弁として、「公的支援としての現金給付は、都道府県が拠出した基金を活用して行い、それに国が財政支援するものである。したがって、個人の財産損害を国が補償するという考え方には基本的には立っていない。」「間接的に基金を通じて国の資金が給付されることになる。間接的とはいえ、（現金給付への）新しい道を開いていただいたと受けとめている。」との陳述¹⁾があり、ここにはじめて現金給付による生活再建支援の道を開かれた。その他、現在では、被災者の生活再建を支援するための法律・制度として災害弔慰金法（災害弔慰金、災害障害見舞金、災害援護資金貸付）や母子及び父子並びに寡婦福祉法（母子福祉資金、寡婦福祉資金）、生活福祉資金制度（災害援護資金貸付）等が整備されている。

表 1 主な現金給付における被災者支援

被災者生活再建支援法	<ul style="list-style-type: none"> ●目的：自然災害によりその生活基盤に著しい被害を受けた者に対し、都道府県が相互扶助の観点から拠出した基金を活用して被災者生活再建支援金を支給することにより、その生活の再建を支援し、もって住民の生活の安定と被災地の速やかな復興に資する ●制度の対象となる自然災害：10 世帯以上の住宅全壊被害が発生した市町村等 ●制度の対象となる被災世帯： <ul style="list-style-type: none"> ①住宅が「全壊」した世帯 ②住宅が半壊又は住宅の敷地に被害が生じその住宅をやむを得ず解体した世帯 ③災害による危険な状態が継続し、住宅に居住不能な状態が長期間継続している世帯 ④住宅が半壊し、大規模な補修を行わなければ居住することが困難な世帯（大規模半壊世帯）
------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

防災及び災害福祉支援に関連する法制度・政策の動向

	<ul style="list-style-type: none"> ●支援金の支給額：支給額は、以下の2つの支援金の合計額となる <ul style="list-style-type: none"> ①住宅の被害程度に応じて支給する支援金（基礎支援金）100万を上限 ②住宅の再建方法に応じて支給する支援金（加算支援金）200万を上限 ●支援金の支給申請：申請窓口は市町村。申請期間として、①基礎支援金は災害発生日から13月以内、②加算支援金：は災害発生日から37月以内 ●実施主体：都道府県
災害弔慰金法 （災害弔慰金）	<ul style="list-style-type: none"> ●災害弔慰金・支給要件： <ul style="list-style-type: none"> ①1市町村において住居が5世帯以上滅失した災害 ②都道府県内において住居が5世帯以上滅失した市町村が3以上ある場合 ③都道府県内において災害救助法が適用された市町村が1以上ある場合 ④災害救助法が適用された市町村をその区域に含む都道府県が2以上ある場合 ●弔慰金の支給額 <ul style="list-style-type: none"> 世帯主死亡：500万円、その他：250万円（遺族に対して支給） ●実施主体：市町村
災害弔慰金法 （災害障害見舞金）	<ul style="list-style-type: none"> ●災害障害見舞金・支給要件： <ul style="list-style-type: none"> ①災害弔慰金と同じ ②対象者は、災害による負傷、疾病で精神又は身体に著しい障害が出た場合（規定の障害の程度以上であること） ●見舞金の支給額： <ul style="list-style-type: none"> 生計維持者：250万円、その他：125万円（本人に支給）
災害弔慰金法 （災害援護資金貸付）	<ul style="list-style-type: none"> ●災害援護資金貸付・要件： <ul style="list-style-type: none"> ①都道府県内で災害救助法が適用された市町村が1以上 ②負傷又は住居、家財に被害を受けた者 ③所得制限（規定の額以下） ●貸付の限度額： <ul style="list-style-type: none"> （額）350万円、（償還期間）10年、（据置）3年、（利率）年3% ●実施主体：市町村
生活福祉資金制度 （福祉資金福祉費、緊急小口貸付）	<ul style="list-style-type: none"> ●福祉資金福祉費貸付・要件： <ul style="list-style-type: none"> 低所得世帯や障害者世帯、高齢者世帯（日常生活上療育又は介護を要する高齢者が属する世帯に限る。） ●貸付の限度額：（2016年熊本地震の場合） <ul style="list-style-type: none"> （額）①住宅の補修・保全等のための資金250万円以内 ②災害を受けたことにより臨時に必要となる経費150万円以内 （償還期間）据置期間終了後20年以内、（据置）2年、（利率）無利子（連帯保証人ありの場合）、1.5%（連帯保証人なしの場合） ●福祉資金緊急小口貸付については、緊急かつ一時的に生計の維持が困難となった場合に少額の費用を貸し付ける（10万円以内）

2004年の風水害、新潟中越地震では、要援護者への支援に対する課題が顕在化し、2006年には「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」が策定されるに至った。本ガイドラインでは、①情報伝達体制の整備、②災害時要援護者情報の共有、③要援護者の避難支援計画の具体化、④避難所における支援（避難所における要援護者用窓口の設置、福祉避難所の設置・活用の促進等）、⑤関係機関等間の連携（福祉サービスの継続、保健師・看護師等の広域的な応援、要援護者避難支援連絡会議の設置）が謳われ、今日の災害時要援護者支援の基本体系ともいえるべき柱が初めて打ち出された。

前述の2013年災害対策基本法改正では、要援護者対策や減災の考え方の強調等、特にソフト面での対策の推進・強化が大きな特徴である。以下がその主な内容である。

- 市町村長は、高齢者、障害者等の災害時の避難に特に配慮を要する者について名簿を作成し、本人からの同意を得て消防、民生委員等の関係者にあらかじめ情報提供するものとするほか、名簿の作成に際し必要な個人情報を利用できることとすること。
- 市町村長は、防災マップの作成等に努めること。
- 市町村長は、緊急時の避難場所と区別して、被災者が一定期間滞在する避難所について、その生活環境等を確保するための一定の基準を満たす施設を、あらかじめ指定すること。
- 「減災」の考え方等、災害対策の基本理念を明確化すること。また、災害応急対策等に関する事業者について、災害時に必要な事業活動の継続に努めることを責務とするとともに、国及び地方公共団体と民間事業者との協定締結を促進すること。
- 住民の責務に生活必需物資の備蓄等を明記するとともに、市町村の居住者等から地区防災計画を提案できることとすること。
- 国、地方公共団体とボランティアとの連携を促進すること。

また、近年の2015年9月の関東・東北豪雨や平成28年台風第10号の教訓を受けて、国土交通省では「施設では防ぎきれない大洪水は発生するもの」との考えに立ち、社会全体でこれに備えるため、ハード・ソフト一体となった「水防災意識社会再構築ビジョン」の策定に至った。また、2017年には水防法を一部改正し、洪水や土砂災害のリスクが高い区域に存する要配慮者利用施設について、避難確保計画作成及び避難訓練の実施が義務化された²⁾。あわせて、同年には「避難勧告等に関するガイドライン」の改定が行われ、従来からの避難準備情報は「避難準備・高齢者等避難開始」に、避難指示は「避難指示（緊急）」へ変更となった（避難勧告については変更なし）。

なお、以下にこれまでの主な災害と法律・制度の関係性をまとめた。

表2 主な災害の歴史と法律・制度

年	災害名	内容	トピックス
1891	濃尾地震	美濃・尾張一帯をマグニチュード8.4の地震。死者7,466人	・石井十次・震災孤児院設立
1923	関東大震災	伊豆沖の海底でマグニチュード7.9の激震。死者約99,000人、行方不明43,000人	・（財）同潤会が仮設住宅を建設。被災者支援を行う
1946	昭和南海地震	潮岬南方沖を震源としたマグニチュード8.0の地震。死者・不明者1,330人	・災害救助法（1947）の成立

防災及び災害福祉支援に関連する法制度・政策の動向

1948	福井地震	福井平野で地震が発生。福井市内の建築の殆どが倒壊。死者は福井県で 3,700 人	・ 建築基準法（1950）の成立
1959	伊勢湾台風	紀伊半島から東海地方を中心とし、ほぼ全国にわたって甚大な被害を及ぼした台風。死者は 4,697 人	・ 災害対策基本法（1961）の成立（災害対策の一般法として制定）
1967	羽越豪雨水害	山形県と新潟県下越地方を中心に被害が発生。死者は 104 人	・ 災害弔慰金法が制定（1973）
1991	雲仙普賢岳噴火災害	198 年ぶりに噴火、まもなく活動は低下したが、再び噴火が始まり、土石流が発生。火砕流により死傷者、行方不明者が発生	・ 雲仙普賢岳対策基金（復興基金）の設置。以後、大規模災害の場合に設置されることに
1995	阪神淡路大震災（兵庫県南部地震）	淡路島北部（あるいは神戸市垂水区）沖の明石海峡を震源として、マグニチュード 7.3 の地震。死者 6,434 人。コミュニティの防災力に注目が集まる	・ 被災者生活再建支援法（1998）の成立 ・ 「ボランティア元年」特定非営利活動促進法（1998）の成立
2000	鳥取県西部地震	鳥取県の西部を震源として発生したマグニチュード 7.3 の地震。死者は無し、負傷者 182 人	・ 鳥取県西部地震被災者向け住宅復旧補助制度の施行
2004	平成 16 年台風第 23 号、新潟・福島豪雨 新潟中越地震	この年、全国的に風水害、地震等が相次ぎ、多数の高齢者が犠牲になる	・ 災害時要援護者の避難支援ガイドラインの策定（2006）
2011	東日本大震災	東北地方太平洋沖地震とそれに伴って発生した津波及びその後の余震により引き起こされた大規模地震災害。死者 15,894 人	・ 3,000 人以上の震災関連死 ・ 東日本大震災復興基本法（2011）の成立
2015	関東・東北豪雨	全国では災害関連死も含めて 14 名の死者。鬼怒川の堤防決壊による家屋の流出等が発生した	・ 水防災意識社会再構築ビジョンの策定（2015）
2016	平成 28 年台風第 10 号	東北地方から北海道地方を中心に西日本から北日本にかけての広い範囲で大雨となり、各地で浸水被害が発生。岩手県岩泉町では、高齢者グループホームで、入所者 9 人が死亡	・ 水防法等の一部改正（2017）避難確保計画作成及び避難訓練の実施を義務化 ・ 避難勧告等に関するガイドラインの改定（2017）

2. 災害時に関連した諸計画・諸法・指針との関係性

中央防災会議（会長：内閣総理大臣）にて策定され、各種防災計画の基幹となるのが、防災基本計画である。また、都道府県及び市町村は当該防災会議にて、地域防災計画を策定することとなっている。2013 年の災害対策基本法の一部改正では、地域コミュニティにおける共助による防災活動推進の観点から、市町村内の一定の地区の居住者及び事業者が行う自発的な防災活動に関する「地区防災計画」制度³⁾が新たに創設された。

また、市町村地域福祉計画では、「地域における要援護者に係る情報の把握・共有及び安否確認方法等を市町村地域福祉計画に盛り込むこと」という厚労省通知が出され、以下の通り、各市町村単位での要援護者把握及び安否確認体制の計画化及び検討が行われることとなった。

1. 要援護者の把握に関する事項

（要援護者の把握方法）

- ・要介護者の情報に関しては、要介護認定情報等により把握する。
- ・障害者の情報に関しては、障害程度区分（現在は、障害支援区分）情報等により把握する。
- ・妊産婦及び乳幼児の情報に関しては、母子健康手帳の発行状況や住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する。
- ・ひとり暮らし高齢者世帯など的高齢者の情報に関しては、住民基本台帳担当部局と連携し住民基本台帳を活用する等により把握する。
- ・行政のみでは把握することが困難な情報（例えば、日中のひとり暮らし高齢者、病弱者を抱えている高齢者世帯等の情報等）については、民生委員児童委員等に協力を依頼することにより把握する。
- ・各地域において独自に設置されている福祉委員や町内会等近隣住民による日常的な見守り活動等を通して把握されている高齢者夫婦世帯、ひとり暮らし高齢者、障害者、子育て家庭など安否確認等が必要な者のリストやマップが整備されている例もあることから、これら近隣住民等活動者等と連携して把握する。

2. 要援護者情報の共有に関する事項

（関係機関間の情報共有方法）

- ・要援護者登録制度の創設について広報・周知した後、自ら要援護者名簿等への登録を希望した者の情報を収集する方式（手上げ方式）
- ・福祉関係部局等が、要援護者に直接働きかけ、必要な情報を収集する方式（同意方式）
- ・要援護者本人から同意を得ない場合であっても、地方公共団体の個人情報保護条例において、保有個人情報の目的外利用・第三者提供を可能とする規定を整備することにより、個人情報を他の関係機関との間で共有する方式（関係機関共有方式）。

3. 要援護者の支援に関する事項

（日常的な見守り活動や助け合い活動の推進方策）

- ・自治会・町内会の福祉委員や民生委員児童委員による訪問活動、社会福祉協議会等によるいきいきサロン活動や要援護者マップづくり等、要援護者に対する近隣住民等による日常的な見守り活動や助け合い関係づくりを推進する方策について、具体的に明記する。

（緊急対応に備えた役割分担と連絡体制づくり）

- ・要援護者の安否確認情報を集約する市町村の連絡担当者を明確にする等、民生委員児童委員、近隣住民等活動者や事業者等が要援護者の異変を発見した場合や、災害時など緊

急対応が発生した場合の安否確認情報が各市町村の担当部局に円滑に報告されるための役割分担と連絡体制について具体的に明記する。併せて、病気その他により民生委員児童委員、近隣住民等活動者が一時的に活動できない場合や連絡が取れない場合に、代替者が安否確認を行う体制についても具体的に明記する。

高齢者、障害者等、要配慮者の避難誘導に関する指針としては、2006年に「災害時要援護者の避難支援ガイドライン」において、要援護者の避難支援計画がはじめて明記された。その後、2013年には内閣府より「避難行動要支援者の避難行動支援に関する取組指針」が発出され、名簿の作成や具体的な避難行動計画の策定の取り組みが進められることとなった。

その他、2016年より施行された障害者差別解消法では、内閣府より代表的な合理的配慮の例として、要約筆記、手話、点字等の多様なコミュニケーション、分かりやすい表現を使って説明する等の意思疎通の配慮等が明記されている。

(内閣府の挙げる具体例)

- ・災害時に関係事業者の管理する施設の職員が直接災害を知らせたり、緊急情報を視覚的に受容することができる警報設備等を用意したりする。
- ・筆談、要約筆記、読み上げ、手話、点字など多様なコミュニケーション、分かりやすい表現を使って説明するなどの意思疎通の配慮を行う。
- ・館内放送を文字化したり、電光表示板で表示したりする。
- ・障害者が立って列に並んで順番を待っている場合に、周囲の理解を得た上で、当該障害者の順番が来るまで椅子などを用意する。
- ・他人との接触、多人数の中にいることによる緊張により、不随意の発声等がある場合、緊張を緩和するため、当該障害者に説明の上、施設の状況に応じて別室を準備する。
- ・事務手続の際に、職員等が必要書類の代読・代筆を行う。

また、2013年に作成された男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針等、各分野にわたり、防災・減災の推進が図られている⁴⁾。

(男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針・基本的な考え方)

1. 平常時からの男女共同参画の推進が防災・復興の基盤となる
2. 「主体的な担い手」として女性を位置づける
3. 災害から受ける影響の男女の違い等に配慮する
4. 男女の人権を尊重して安全・安心を確保する
5. 民間と行政の協働により男女共同参画を推進する

6. 男女共同参画センターや男女共同参画担当部局の役割を位置づける
7. 災害時要援護者への対応との連携に留意する

3. 災害時における医療・保健・福祉の連携

昨今の大規模災害時には、全国各地から被災地に向けて応援体制が生まれ、広域的な支援が行われることになる。代表的な組織としては、以下のようなものがあるが、被災地において、医療・保健・福祉等の専門職種間による連携のもと、被災者支援にあたっている。

（主な災害時における外部支援組織）

- DMAT （災害派遣医療チーム）
- JMAT （日本医師会災害医療チーム）
- DPAT （災害派遣精神医療チーム）
- JRAT （大規模災害リハビリテーション支援関連団体協議会）
- JDA-DAT （日本栄養士会 災害支援チーム）
- DCAT・DWAT （災害派遣福祉チーム）⁵⁾

東日本大震災、熊本地震においては、保健・福祉関係者（外部支援者）の派遣にあたって、人件費、旅費等について、一定の金額について補助される仕組みが適用されている（2011年4月15日付厚生労働省文書）。なお、補助の仕組みとして、被災施設に対し、施設種別ごとに介護サービス費、自立支援給付又は措置費等が支弁され、その支弁された介護サービス費から派遣職員に対する人件費を支払うこととなっており、介護職員等の派遣に要する旅費および宿泊費については災害救助費から支出されることになる。

また、外部支援を受け入れて、被災地支援を行う仕組みとして、主に社会福祉協議会等が窓口となった災害ボランティアセンターが開設される。2016年には、災害時の被災者支援活動が効果的に行われるため、地域、分野、セクターを超えた関係者同士の連携の促進および支援環境の整備を図ることを目的として、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）が設立された。

（全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JVOAD）の主な活動）

〈災害時に想定する活動〉

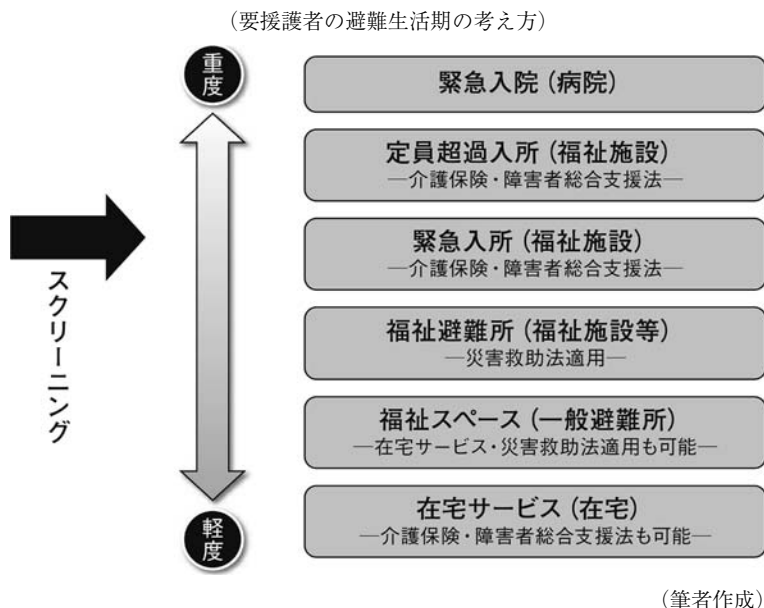
- 被災者／住民／地域のニーズと支援状況の全体像の把握（支援のギャップの把握）
- 支援団体などへの情報共有と支援団体間のコーディネート
- 支援を実施するための資金・人材等が効果的に投入されるためのコーディネート
- 復旧・復興に向けた支援策の提言および支援全般の検証

〈平時に想定する活動〉

- NPO、ボランティアセンターなど市民セクターの連携強化
- 産官民などのセクターを越えた支援者間の連携強化
- 地域との関係構築と連携強化
- 訓練、勉強会、全国フォーラム等の実施（連携の場づくり）

4. 避難生活期における要援護者の支援体制

一般の指定避難所では受入れが難しい要援護者に対しては、病院・社会福祉施設等への緊急入院・入所対応に加えて、福祉避難所への入所が考えられる。福祉避難所とは、要配慮者のために特別の配慮がなされた避難所のことであり、概ね10人の要援護者に1人の生活相談職員等が配置されることになっている。必要な備品等については、災害救助費から支弁されることとなっており、施設がバリアフリー化されている等、要援護者の利用に適している社会福祉施設や老人福祉センター等が想定されている⁶⁾。



また、避難生活期の支援については、具体的なケアをはじめ、これからの生活再建等に向けた相談、専門的な相談・支援（例えば、災害発生時から体調不良を訴える精神障害者や遺族への精神的サポート、災害による「赤ちゃん返り」への対応や虐待への危機介入）等、多くの場面でケアワーカー、ソーシャルワーカーが対応を図る必要にせまられる。

仮設住宅、復興住宅への移行期では、生活支援相談員等が配置され、日常的な生活支援が行

われるが、このように災害時では、法制度、諸サービス、ボランティア活動等の包括的な支援体制により、ソーシャルワーカー等が被災地（被災者）支援にあたることとなる。

5. 日常からの備え（防災・減災への取り組み）

東日本大震災以降、全国各地で防災教育の必要性がクローズアップされ、取り組みが進められており、文部科学省では、学校における防災教育のねらいを次のように整理をしている⁷⁾。

（学校における防災教育のねらい）

- 自然災害等の現状、原因及び減災等について理解を深め、現在及び将来に直面する災害に対して、的確な思考・判断に基づく適切な意志決定や行動選択ができるようにする。
- 地震、台風の発生等に伴う危険を理解・予測し、自らの安全を確保するための行動ができるようにするとともに、日常的な備えができるようにする。
- 自他の生命を尊重し、安全で安心な社会づくりの重要性を認識して、学校、家庭及び地域社会の安全活動に進んで参加・協力し、貢献できるようにする。

防災教育は学校のみならず、地域社会全体を対象として取り組みが進められている。高齢者、乳児・幼児を抱える家族等を対象とした防災啓発の講座をはじめ、災害時を意識しながら日常的な見守り安心ネットワークを形成していく取り組み、地域の諸団体が連携・協働した避難所運営訓練の取り組み等、多岐におよび活動が展開されている。

また、行政・福祉事業所が取り組む災害時における BCP（事業継続計画計画）、BCM（事業継続マネジメント）、BCMS（事業継続マネジメントシステム）の取り組みや地域を対象とした DCP（地域における事業継続計画）等の取り組みもますます注目されている。

注・文献

- 1) 平成10年5月14日の衆議院災害対策特別委員会（第142回国会衆議院災害対策特別委員会議録第4号 平成10年5月14日 pp.6-8, 23）。
- 2) 「介護保険施設等における利用者の安全確保及び非常災害時の体制整備の強化・徹底について」等（厚生労働省・平成28年9月9日通知）。
- 3) 地区防災計画ガイドライン～地域防災力の向上と地域コミュニティの活性化に向けて～（内閣府・平成26年3月）。
- 4) 内閣府では、これ以後も平成28年発生の熊本地震における被災地の地方公共団体、被災地において支援を行った地方公共団体、民間団体等の対応状況や各種事例について調査を行い、男女共同参画の視点について分析・検討した結果をもとに「提言～今後の災害対応に向けて～」をまとめている。
- 5) DCAT（Disaster Care Assistance Team の略）、DWAT（Disaster Welfare Assistance Team の略）

防災及び災害福祉支援に関連する法制度・政策の動向

とは共に災害派遣福祉チームのこと。京都府では京都 DWAT が編成されており、主に災害時の避難所において、避難生活を送る上で想定される要援護者の体調や心身状況の悪化などの二次被害を防ぐための支援を行うこととしている。

- 6) 京都市の福祉避難所における対象者は高齢者や障害のある者等、日常生活で特別な配慮を要する者で介護保険施設や医療機関等に入所・入院するに至らない者としている。平成 29 年 4 月現在でトイレ等の配慮が一定整った社会福祉施設を事前指定しており、272 ヶ所（高齢者施設 183、障害者施設 74、妊産婦施設 15）が指定されている（京都市保健福祉局保健福祉総務課資料・平成 30 年 3 月 21 日）。
- 7) 学校防災のための参考資料「生きる力」を育む防災教育の展開（文部科学省・平成 25 年 3 月）。

（ごとう ゆきのり 福祉教育開発センター）